

ANAYASAL EKONOMİK DÜZEN

Prof. Dr. Turgut TAN*

Günümüzde serbest piyasa ekonomisi uygulamasının yaygınlaştığından söz edilirken, ekonomik alana ilişkin hukuksal düzenlemelerin çokluğu ve çeşitliliği de dikkat çekiyor. Öte yandan, Anayasa Mahkemesi'nde dava konusu yapılan yasal düzenlemeler içinde ekonomik alana ilişkin olanların önemli bir yer tuttuğunu görüyoruz. Özellikle son beş yıl içinde verdiği kararlarla Yüksek Mahkememiz, 1982 Anayasası'nın ekonomik düzene ilişkin kurallarına sistematik bir yorum getirme olanağı bulmuştur.

Ekonomik alanın örgütlenişi ve işleyişinin hukuk kurallarına bağlanması zorunluğu, anayasaların hukuk sisteminin temeli olarak ekonomik sistemin de temelini oluşturması sonucunu yaratmış (1) ve «Devletin Ekonomik Anayasası»ndan söz edilmeye başlanmıştır (2). Nitekim, II. Dünya Savaşı sonrası yapılan anayasalarda ekonomik alana ilişkin kuralların çeşitliliği dikkat çekmektedir. 1961 Anayasası'nın «bir ekonomik düzen öngörmesi»nin dönemin en önemli özelliği olduğunu vurgulayanlar (3) vardır.

I. 1982 ANAYASASI VE EKONOMİK DÜZEN

A. 1982 ANAYASASI'NIN EKONOMİK HÜKÜMLERİ

1982 Anayasası «Ekonomik ve mali hükümler»i ayrı bir kısım olarak düzenlemiştir. Ancak, Anayasa'nın öngördüğü ekonomik düzenin

[*] H.Ü. İktisadi ve İdarî Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi.

(1) A.de Laubadère et P. Dévolvé, Droit public économique, Dalloz, 5. bası, Paris 1986, s. 96; T.Z. Tunaya, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, 4. bası, İst. 1980, s. 102.

(2) B. Chénol, Organisation Economique, de l'Etat, Dalloz, 1965, s. 93.

(3) Ü. Tekinalp, Cumhuriyet döneminin ekonomi hukuku açısından değerlendirilmesi, in 50. YIL ARMAĞANI, CUMHURİYET DÖNEMİNDE HUKUK, İstanbul 1973, s. 662.

belirlenebilmesi için yalnız bu kısımdaki hükümlerin incelenmesi yeterli olmayıp, diğer kısımlardaki ilgili hükümlerin de birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir.

Anayasa Cumhuriyetin nitelikleri arasında Türkiye Cumhuriyeti'nin «sosyal bir hukuk devleti» (m. 2) olduğunu belirttiikten sonra, ayrıca «kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya» çalışmanın devletin temel amaç ve görevlerinden olduğunu da (m. 5) vurgulamaktadır.

Anayasa sosyal devlet ilkesine paralel olarak geniş bir «sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler» demeti (m. 41-65) öngörmektedir. Mülkiyet hakkı (m. 35) temel haklar arasında yer almakta, ancak «kamu yararı» amacıyla kanunla sınırlanabileceği, ayrıca «toplum yararına aykırı» kullanılamayacağı öngörülmektedir. Öte yandan, herkesin dilediği alanda «çalışma ve sözleşme hürriyeti»ne sahip olduğu ve özel teşebbüsler kurmanın serbest olduğu belirtildikten sonra, devletin «özel teşebbüslerin millî iktisadın gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri» alacağı da öngörülmektedir (m. 48). Anayasa, «kamulaştırma» (m. 46) ve «devletleştirme» (m. 47)'yi de ayrıca düzenlemektedir.

1982 Anayasası «mali ve ekonomik hükümler»i ayrı bir kısımda toplayarak, ekonomik hükümler arasında planlı kalkınma ilkesini benimseyerek «planlama»ya (m. 166) yer verdiği gibi, Devletin para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı tedbirlerle, piyasalarda tekelleşme ve kartelleşmeyi önleyecek tedbirleri alacağını öngörmekte, dış ticaretin ülke ekonomisi yararına düzenlenmesi amacıyla dış ticaret işlemleri üzerine ek mali yükümlülükler koyma konusunda Bakanlar Kurulunu kanunla yetkilendirme imkânı tanımaktadır (m. 167).

Öte yandan, «Tabii servetlerin ve kaynakların aranması ve işletilmesi» (m. 168), «Ormanlar ve orman köylüsü» (m. 169-170), «Koopratifçiliğin geliştirilmesi» (m. 171), «Tüketicilerin korunması» (m. 172) ile «Esnaf ve sanatkârların korunması» (m. 172)na ilişkin kurallar da ekonomik hükümler arasında yer almaktadır.

Hemen belirtelim ki, anayasal düzenlemelerden beklentiler de bu alandaki anayasal kuralların çeşitlenmesine yolaçmaktadır. Nitekim, enflasyonist uygulamaları sınırlandırma endişeleri para arzı ve borç-

lanma konusunda bazı kuralların Anayasa'ya konulması önerilerinin temelinde yatmaktadır (4). Bu cümleden olarak özerk kurum olarak «Millî Merkez Bankası» ile ilgili hükme 1961 Anayasası'nda yer verilmesi girişimi başarılı olamamış (5), 1982 Anayasası hazırlanırken de Danışma Meclisi Tasarısı'nda (m. 141) «Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası» ile ilgili düzenleme yapılmışsa da (6) Millî Güvenlik Konseyi tarafından kabul edilen metinde yer verilmemiştir. Aynı şekilde «Borçlanma» ile ilgili olarak Danışma Meclisi Anayasa Tasarısında yer alan hüküm (m. 140) de nihai metinde bulunmamaktadır.

B. ANAYASADA EKONOMİK SİSTEM TERCİHİ VAR MI?

Tartışılan sorunlardan biri de Anayasanın ekonomik alana ilişkin hükümlerinden belirli bir iktisadi politika veya sistem tercihinin çıkarılıp çıkarılmayacağıdır.

Anayasa Mahkememiz değişik kararlarında bu konuya değinerek, «...çok partili demokratik rejimi benimseyen Anayasamızda, Anayasa ilkelerine ters düşmemek koşuluyla iktidarların ekonomi alanında «müdahaleci veya liberal bir politika izlemelerine bir engel» bulunmadığını (7), Anayasanın «liberal bir iktisadi politika takibine elverişli olduğu kadar karma bir iktisadi politika takibine de müsait» olduğunu (8), nitekim, Anayasa'nın 5., 35., 48. ve 167. maddeleri ile «karma bir ekonomik sistemin»de benimsenebileceğini ortaya koyduğunu belirtmektedir (9).

Yüksek Mahkeme 1961 Anayasası döneminde verdiği kararlarında da Anayasanın mülkiyet hakkını düzenleyen 36. maddesi ile çalışma ve sözleşme hakkı ile devletin özel teşebbüslerin millî ekonomi-

(4) V. Savaş, İktisat Politikası Anayasası, Anayasa Yargısı Sempozyumu, Ankara, 1988.

(5) K. Öztürk, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1966, C. I, s. 488.

(6) Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu (1/463), D.M.S. Sayısı : 166'ya 1. Ek.

(7) 18.2.1985 tarih ve E. 984/9 - K. 985/4 sayılı karar. RG., 26.6.1985, sayı : 18793, s. 23.

(8) 27.9.1985 tarih ve E. 985/2 - K. 985/16 sayılı karar. RG., 5.12.1985, sayı : 18949, s. 32.

(9) 5.5.1987 tarih ve E. 986/1 - K. 987/10 sayılı karar. RG., 21.11.1987, sayı : 19641, s. 66-67.

nin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alacağını öngören 40. maddesini «karma ekonomi düzeni»nin benimsendiğinin göstergesi olarak kabul etmiştir (10).

Aslında, Yüksek Mahkeme'nin yukarıda değindiğimiz kararlarından, karma ekonomik sistemin müdahalecilikle eş anlamlı olduğu ve liberal iktisat politikasının karşıtı gibi bir anlam çıkarılabilmektedir (11). Oysa, liberal iktisat politikası kamunun ekonomiye müdahalesini tümüyle dışlamadığı gibi, kamuya müdahale olanağını da içerecek biçimde düzenlenmiş olan mülkiyet hakkı ile çalışma ve sözleşme özgürlüğüne ilişkin kurallar iktisadi liberalizmin de kurumsal alt yapısını oluşturmaktadır.

Gerçekte Devletin ekonomik yaşama hiç müdahale etmediği bir ekonomik düzen gösterilemeyeceği (12) gibi A.B.D.'nde bile Devletin geniş yetkilerle ekonomik hayatın içinde bulunduğu olgusuna dikkat çekilmektedir (13). Bir başka deyimle, piyasa ekonomisi ile karma ekonomi arasında bir bağdaşmazlık da görülmektedir.

İleride ayrıntılı olarak değineceğimiz gibi, Devletin ekonomiye müdahale yollarını öngören 1982 Anayasası'nın pazar ekonomisi veya serbest piyasa ekonomisinin hukuki alt yapısını düzenlediğini de görüyoruz. Zira, piyasa ekonomisi için gerekli olan hukuka aykırı rekabet sınırlamalarına karşı önlemler alınarak pazarın sağlıklı ve dü-

(10) 23-25.10.1969 tarih ve E. 967/41 - K. 969/57 sayılı karar. AMKD., sayı : 8, s. 30 vd.

(11) L. Duran, Anayasa Mahkemesine göre Türkiye'nin Hukuk Düzeni II, AİD., C. 19, sayı : 2, 1986, s. 4.

(12) Nitekim, 1983 yılında kurulmuş olan I. T. Özal Hükümetinin programında, «Ekonominin tabii kanunları içinde gelişmesini sağlamak üzere, ülke menfaatleri doğrultusunda müdahale ve tahditlerin asgariye indirilerek, rekabet şartlarının hakim kılındığı serbest pazar ekonomisinin uygulanması ekonomik sistem tercihimizdir» denildikten sonra, «Devletin tanzim edici ve yönlendirici fonksiyonu» genel seviyede de olsa kabul edilmektedir. 19.12.1983 tarihinde TBMM'nde okunan Hükümet Programı, s. 12.

Gene 1983 yılında Fransa'da yapılan bir ankette Devletin ekonomik hayata çok müdahale ettiğini söyleyenlerin % 34 olmasına karşın yeterince müdahale etmiyor diyenler % 37'dir. GALLUP ARAŞTIRMASI, L'Express, 7-13 octobre 1983.

(13) S. Güran, A.B.D.'nde Ekonomik Hayatın Düzenlenmesi, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Vakur Versan'a Armağan, Aralık 1985, s. 129.

zenli biçimde işleminin sağlanması anayasal bir ödev olduğu gibi (m. 167), aynı ödev tüketicilerin korunması açısından da yinelenmektedir (m. 172) (14).

Ancak, hemen belirtelim ki, piyasa ekonomisinin gerektirdiği rekabet koşullarını sağlayacak yukarıda değindiğimiz düzenlemeler yapılmadığı gibi, bugün Devletin ekonomiye müdahale biçimlerinin piyasa ekonomisi gerekleriyle ne ölçüde bağdaştığı da tartışılmaktadır. Nitekim, Devlet müdahalelerindeki değişkenlik ve şok kararların belirsiz bir ortam yaratması yanında «piyasa» ekonomisini «yasa» ekonomisine dönüştürdüğü, öte yandan da şirket kurtarma adı verilen uygulamalarla piyasa ekonomisinin bir koşulu olan özel girişimin faaliyetinden sorumlu olması ilkesine uymadığı ileri sürülmektedir.

Yukarıda değindiğimiz Anayasa Mahkemesi kararlarında da isabetle belirtildiği gibi, Anayasa belirli bir ekonomik politika tercihini empoze etmemekle beraber, ekonomik politikayı koşullandıran bazı esaslar getirdiği de bir gerçektir. Dolayısıyla, son yıllarda uygulanan piyasa ekonomisinin işlerliği de bu esaslardan hiç kuşkusuz etkilenmektedir. Bunların başında sosyal devlet ilkesi gelmektedir.

Anayasa Mahkemesi'ne göre «Sosyal hukuk devleti, insan hak ve hürriyetlerine saygı gösteren, ferdin huzur ve refahını gerçekleştiren ve teminat altına alan, kişi ile toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, özel teşebbüsün güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadi ve mali tedbirler alarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve millî gelirin adalete uygun biçimde dağılmasını sağlayıcı tedbirler alan, adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini yükümlü sayan, hukuka bağlı, kararlılık içinde ve gerçekçi bir özgürlük rejimini uygulayan devlettir» (15).

Öte yandan, Yüksek Mahkeme Tarım Satış Kooperatifleri üzerindeki denetim yetkisinin Anayasa'nın özellikle 40., 166. ve 171. maddelerinden kaynaklandığını belirttikten sonra, «amacın, devletin ekonomik politikasının güven ve kararlılık içinde yürütülmesi olduğu söz götürmez. Aynı amaca yönelik faaliyetlerin benzer statüler içerisinde gerçekleştirilmesinden daha doğal bir şey düşünülemez.

(14) E. Özsunay, Kartel Hukuku, İstanbul, 1985, s. 215.

(15) 18.2.1985 tarih ve E. 984/9 - K. 985/4 sayılı karar, RG., 26.6.1985, sayı : 18793, s. 23.

«Kamu yararı olan hallerde, milli ekonominin gerekleri ve sosyal amaçlarla, özgürlüklere kimi sınırlamalar getirilebilir. Devletin, teşebbüslerin güven ve kararlılık içinde çalışması için gerekli gördüğü tedbirleri almasında, hem teşebbüs sahiplerinin hem de bu teşebbüsler aracılığıyla toplum yararı söz konusudur» demektedir (16).

Dolayısıyla, sosyal devlet ekonomik açıdan müdahaleci bir devlettir (17). Ancak, bu müdahaleciliği pazar ekonomisi yerine bütün kararların merkeziyetçi bir mekanizma ile alındığı, rekabetin kalktığı bir ekonomik düzen olarak anlamak da mümkün değildir. Anayasa, mülkiyet hakkını, özel girişim özgürlüğünü kabul ettiği gibi, bütün çağdaş anayasaların da benimsediği kamu yararı amacıyla sınırlamayı, özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini sağlayacak tedbirlerin alınabileceğini de kabul eder.

Bu nedenlerle piyasa ekonomisi ile sosyal devlet gereklerini bağdaştıran pragmatik bir yaklaşımı yansıtan «sosyal piyasa ekonomisi» kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Bu yaklaşımda piyasa ekonomisi sisteminin liberal veya kapitalist ekonomi düzeni içinde ortaya çıkabilecek aksaklıklarını gidermek ve amacına uygun işleyişini sağlamak üzere devletçe bazı tedbirlerin alınması ve düzenlemeler yapılması zorunluğuna işaret edilerek sosyal piyasa ekonomisi bunu sağlayacak model olarak kabul edilmektedir (18). Bir başka deyimle, serbest rekabet ilkesine işlerlik kazandırmak, piyasada egemen gücün kötüye kullanılmasını önlemek, tüketiciyi korumak için gerekli politikaları izleyip düzenlemeler yapmanın «sosyal piyasa ekonomisi kadar sosyal devlet anlayışının da bir gereği olduğu vurgulanmaktadır (19).

II. DEVLETİN EKONOMİYİ DÜZENLEME GÖREVİ VE DÜZENLEMENİN KAPSAMI (EKONOMİK KOLLUK)

Devletin ekonomik alandaki düzenleyici işlevi özel bir kolluk türü olarak «ekonomik kolluk» kavramını ortaya çıkarmıştır. Bu kolluk

(16) 26.6.1986 tarih ve E. 985/9 - K. 986/14 sayılı karar. RG., 17.5.1987, sayı : 19463, s. 20.

(17) A. Göze, Sosyal Devlet Sistemi, İstanbul, 1976, s. 63.

(18) H. S. Türk, Sosyal piyasa ekonomisinde rekabetin düzenlenmesi, İnsan - İşletme - Toplum ve Sosyal Piyasa Ekonomisi, BİAR-Konrad Adenauer Stiftung, Ankara, 1987, s. 73.

(19) Ibid., s. 78.

türü zaman zaman ekonomik alana yansımaları da olabilen genel idari kolluktan izlediği amaç bakımından ayrılabilen özel bir kolluk türüdür (20). Ekonomik kolluğun amacını «ekonomik kamu düzeni» oluşturmaktadır (21).

Dolayısıyla, özel teşebbüslerin millî iktisadın gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini sağlayacak tedbirler de ekonomik kolluk yetkilerinin kullanılması suretiyle gerçekleştirilecektir (22). Hiç kuşkusuz, ekonomik kamu düzeninin gerçekleşmesi yalnızca kamu hukuku aracılığıyla da olmamaktadır. Nitekim, «ekonomik hukuk düzeninin büyük kısmı(nın) Borçlar Kanunu aracılığıyla» gerçekleştirilmekte olduğunu belirten (23) Prof. TANDOĞAN'a göre Anayasa'nın özel girişim özgürlüğüne ilişkin kuralı (m. 40/3) da getirdiği sınırlama açısından Borçlar Kanunu'ndaki sözleşme özgürlüğü ilkesi ile çelişmektedir (24).

A. DEVLETİN EKONOMİYE MÜDAHALE GÖREVİ

Anayasa Mahkememizin özellikle 1980 sonrası verdiği kararlarından Anayasa'nın devlete ekonomik alanda geniş müdahale olanağı, hatta görevi verdiğini kabul ettiğini görüyoruz. Zira, Yüksek Mahkemeye göre, Anayasa'nın «kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak» amaç ve görevini Devlete veren (m. 5) «özel teşebbüslerin millî ekonominin gerekleri ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri» almakla Devleti görevlendiren (m. 48), «Ekonomik, sosyal ve kül-

(20) J.P. Négrin, *l'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative*, LGDJ., 1971. s. 98; J.-M. Ralnaud, *l'incidence du droit communautaire sur le droit public français*, in *La France et les Communautés*, LGDJ., 1975, s. 850.

(21) CH. Debbasch, *Institutions administratives*, LGDJ., 1966, s. 97; F. Batailler, *Les beatipossedentes du droit administratif*, RDP., 1965, s. 1051; J. Castagne, *le control juridictionnel de la légalité des actes de police administrative*, LGDJ., Paris, 1964, s. 36.

(22) T.B. Balta, *İdare Hukukuna Giriş*, TODAİE, Ankara, 1968/1970, s. 72; T. Akıllıoğlu, *Belediyeler ve Özel Girişim Özgürlüğü*, *Yerel Yönetimler Dergisi*, sayı : 1, Mayıs 1979, s. 25.

(23) H. Tandoğan, *Yürürlüğe girişinin ellinci yılında Türk Borçlar Kanunu hakkında genel bir değerlendirme*, BATİDER, C. VIII, sayı : 4, Aralık 1976, s. 1 ve 20.

(24) Tandoğan'a göre «Anayasa ve KİT mevzuatı ve kalkınma planları ile belliflenen ekonomik düzenin BK'nun sözleşme özgürlüğüne ilişkin kurallarının değerlendirilmesinde hesaba katılması gerektiğini vurgulamaktadır. *İbid.*, s. 5.

türel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak» (m. 166) ve nihayet Devletin «para, kredi, sermaye mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı tedbirleri» alacağını (m. 167) öngören hükümleri «Devletin ekonomik hayatın işleyişini düzenlemek, gerektiğinde bu alana müdahale konusunda görevli kılındığını ortaya koymaktadır» (25).

Yüksek Mahkeme, para ikrazı işleriyle meşgul olan, mevduat kabul eden, sermaye teşekkülüne hizmet eden bankaların «ülke ekonomisinin en hassas kesimi olan kredi piyasasında «faaliyet gösteren mali kuruluşlar olduklarını, dolayısıyla «bunların devletçe yakından izlenmesi ve denetlenmesi» gerektiğini belirttikten sonra, Devletin 3182 sayılı Bankalar Kanunu ile «bir yandan tasarrufları korumak diğer yandan bankalarda biriken tasarrufların milli ekonominin gereklerine göre kullanılmalarını sağlamak üzere düzenleme ihtiyacını duymuştur. Bu çerçevede, alınan önlemlere rağmen mali yapısının güçlendirilmesine imkân görülmeyen bankaların mevcut veya kurulacak bir bankaya devredilmesi veya birkaç banka ile birleştirilmesi yollarından birinin seçilmesi, «Anayasa'nın 2. maddesindeki sosyal devlet ilkesinin olduğu kadar, Anayasa'nın 48. ve 167. maddeleriyle devlete verilen görevlerin de gereğidir (26).

Anayasa Mahkemesi 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu ile ilgili kararında da Devletin ekonomik hayata ilişkin düzenleme yetkisine ilişkin olarak özellikle Anayasa'nın 167. maddesinde devlete verilen görevin kapsamını geniş bir biçimde yorumlamaktadır. Yüksek Mahkemeye göre : «Gerçekten de bu maddenin birinci fıkrası Devleti '...para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri' almak ve 'piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi...' önlemek görevleriyle görevlendirmiştir. Buna göre Devlet, bir taraftan para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlamak öte yandan da bu piyasaların gelişmesini sağlayıcı tedbirleri almakla yükümlüdür. Bu amaçlarla alınacak tedbirler ve yapılacak düzenlemeler, Anayasamızın Devlete verdiği bu görevin bir gereğidir» (27).

(25) 4.3.1986 tarih ve E. 985/16 - K. 986/5 sayılı karar. RG., 9.5.1986, sayı : 19102, s. 14.

(26) Aynı karar, RG. 9.5.1986, sayı : 19102, s. 14-15.

(27) 6.10.1986 tarih ve E. 985/21 - K. 986/23 sayılı karar. RG., 14.3.1987, sayı : 19400, s. 38.

Anayasa Mahkemesi Anayasa'nın planlamaya ilişkin kuralını (m. 166) da Devlete ekonomik alanda düzenleme ve müdahale olanağı veren hüküm olarak yorumlayıp uygulamaktadır. Nitekim, Yüksek Mahkeme'nin tarım satış kooperatifleri ve birliklerine ilişkin 3186 sayılı Yasa ile ilgili kararı bunun açık örneğini oluşturmaktadır.

Yüksek Mahkemeye göre, «Anayasa'nın 166. maddesinde ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın bir plan çerçevesinde gerçekleştirilmesi ilkesi kabul edilmiş, planlama devlete bir görev olarak verilmiş ve planlamanın ülke kaynaklarının değerlendirilip verimli kalkınmasını sağlayarak ekonominin tüm sektörleriyle ülke bütününde dengeli ve uyumlu bir gelişmeyi temine yönelik biçimde yapılacağı, ayrıca planlarda millî tasarrufu arttırıcı, yatırımı, istihdamı geliştirici ve yatırımları toplum yararına yönlendirici tedbirlere öncelik verildiği açıklıkla belirtilmiştir. Bu durumda kooperatif ve birliklerin Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nca verilecek talimatlar uyarınca hareket etmeleri anayasal bir zorunluk olmaktadır» (28).

B. EKONOMİYE MÜDAHALENİN SINIRI AÇISINDAN DEVLETLEŞTİRME - ÖZELLEŞTİRME VE ŞİRKET KURTARMA

Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda değindiğimiz kararlarında ekonomiye müdahale açısından geniş yetkiler tanındığını gördük. Ancak, bu müdahalenin gene Anayasamızda yer alan mülkiyet hakkı ve özel girişim özgürlüğünün sınırlandırılması açısından bazı kayıtlara bağlı bulunduğu da bir gerçektir. Müdahalenin bu sınırlamalar içinde kalıp kalmadığı konusunda yasal düzenleme sözkonusu olduğunda Anayasa Mahkemesi, idari işlemler sözkonusu olduğunda da idari yargı yerlerince araştırılmaktadır. Bu konudaki kararların incelenmesine girmeden yalnızca 20.11.1984 tarih ve 3082 sayılı Kamu Yararının Zorunlu Kıldığı Hallerde Kamu Hizmeti Niteliği Taşıyan Özel Teşebbüslerin Devletleştirilebilmesi Usul ve Esasları Hakkında Kanun ve 23.5.1987 tarih ve 3332 sayılı kısaca şirket kurtarma yasası olarak bi-

(28) 26.6.1986 tarih ve E. 985/9 - K. 986/14 sayılı kararı, RG., 17.5.1987, sayı : 19463, s. 25.

«Kooperatiflerin kuruluşu Sanayi ve Ticaret Bakanlığının iznine bağlı kılınmıştır. Bunun anlamı daha kuruluş aşamasında kooperatifleri denetim altında tutmaktır. Bakanlık kurulacak kooperatifleri denetim altında tuttuğu takdirde bunların plan ve kalkınma programlarına uygun yönde gelişmelerini ve memlekette gerçekleşmesi beklenen ekonomik düzenin yaygınlaşması ve benimsenmesini sağlayabileceği gibi, kooperatifin iç ve dış ilişkilerinde görülebilecek sapmaları da daha başlangıçta önleyebilecektir (s. 19).

İnen yasayla ilgili Anayasa Mahkemesi kararlarına bazı yönleri ile değinmekle yetineceğiz.

Devletleştirme yasası ile ilgili kararında Anayasa Mahkemesi, 3082 sayılı Yasanın devletleştirme için ayrıntılı koşullar öngörmek suretiyle Anayasa'nın devletleştirme ile ilgili kuralını (m. 47) işlemez hale getirdiği savını,

«Kişilerin Anayasa'nın teminatı altında olan mülkiyet hakkını, çalışma ve özel teşebbüsler kurma hürriyetini sınırlayan devletleştirme müessesesi, Anayasa'nın 47. maddesiyle Devlet için başvurulması zorunlu bir yol olarak öngörülmemiş, yasama organının takdirine bırakılmıştır ve aynı zamanda müessesenin istisnai niteliğine uygun kimi şartlara tabi tutulmuştur.

«3082 sayılı Kanunun 2. maddesi hükmü Anayasa'nın 47. maddesinin birinci fıkrasının devletleştirme için gerçekleşmesini öngördüğü şartlara vuzuh getirmek, onları açıklığa kavuşturmak amacına yönelik bulunmaktadır» gerekçesi ile reddetmiştir (29).

Ancak, karara karşıoy yazan üyelere göre, «kanunun ikinci maddesi devletleştirmeyi imkânsız hale getirmektedir. İkinci maddedeki şartları ve esasları arayan ve bunlara riayet eden idare, hükümet ve yasama organı hiç bir zaman devletleştirme yapamayacaktır». Devletleştirme için Anayasa'da açıkça belirtilen «şartların üstünde, ek ve yeni şart ve esaslar koymakla Anayasaya rağmen kamu hizmetlerinin gereklerine ve kamunun yararlarına aykırı bir şekilde özel teşebbüse imkân, imtiyaz, garanti ve güvenlik tanınmaktadır» (30).

Öğretide de 3082 sayılı Yasanın devletleştirme için getirdiği koşullarla Anayasa kuralını işlemez hale getirdiği ileri sürülmüş (31), yasama organının hangi teşebbüs ve faaliyetin kamu hizmeti niteliği taşıdığını takdir yetkisine sahip olduğu ve bunun yargı yoluyla denetlenemeyeceği belirtilmiştir (32).

(29) 27.9.1985 tarih ve E. 985/2 - K. 985/16 sayılı kararı. RG., 5.12.1985, sayı : 18949, s. 31.

(30) Ibid., s. 35.

(31) Ü. Azrak, Devletleştirme, Anayasa ve 3082 sayılı Kanun, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, sayı : 1-3, 1983, s. 16-17.

(32) L. Duran, Anayasa Mahkemesine göre Türkiye'nin Hukuk Düzeni, AİD.,C. 19, sayı : 2, s. 8.

Aslında, Anayasa Mahkememiz de devletleştirilecek özel teşebbüsü yasanın göstereceğini, özel teşebbüslerin devletleştirilmesi için çıkarılacak yasalarda yasama organının «devletleştirme şartlarında değişiklik yapma yetkisine sahip» olduğunu kabul ettiğine göre, 3082 sayılı Yasa ile getirilen düzenlemenin gereğini açıklamak zordur.

Türkiye'de son yıllarda en çok tartışılan konulardan biri olan özelleştirme ise bu konuda temel düzenleme niteliğinde olan 3291 sayılı Yasa Anayasa Mahkemesi'ne götürülmediği için Yüksek Mahkemeye her yönüyle incelenme olanağı bulamamış ancak bazı yönleriyle 2983 sayılı Yasa dolayısıyla tartışılabilmiştir. Aslında Fransız Anayasa Konseyi'nin Fransa'da özelleştirmeyi düzenleyen Yasa konusunda verdiği kararında ortaya koyduğu ilkeler açısından değerlendirildiğinde 3291 sayılı Yasa ciddi eksikler taşımaktadır (33).

Bunlardan önemli gördüğümüz iki tanesi, devletleştirme karşıtı işlem olmasına karşın özelleştirme konusunda yetkinin yasama organına tanınmaması ve özel mülkiyet için sağlanan güvencenin kamu mülkiyetinde aranmaması, gerçek karşılığın tesbiti konusunun açıkta bırakılmasıdır.

Anayasa özelleştirme konusunu düzenlemediği, hatta bir görüşe göre, sosyal devlette kamu hizmetlerinin tür ve çeşitlerinin azalması yerine çoğalması eğilimi ağır bastığı için Anayasa'da özelleştirmeye yer verilmesi düşünülemediği için, bu konuda çözüm büyük ölçüde devletleştirmeye ilişkin esaslardan esinlenerek bulunmaya çalışılacaktır.

Anayasa Mahkemesi bir tür özelleştirme yasası olarak da nitelenen 2983 sayılı Yasa konusunda verdiği kararında özelleştirmenin sınırlı bazı yönlerine değinmek fırsatını bulmuştur.

Nitekim 2983 sayılı Yasaya karşı Anayasa Mahkemesi'nde açılan davada Yasanın «nama muharrer» olmayan hisse senetlerinin çıkarılmasına imkân tanıyarak bunların Devletin haberi olmadan yabancıların eline geçmesine imkân verdiği, bu nedenle Türk millî menfaatlere ve Türk Milletinin bağımsızlığına ters düştüğü ileri sürülmüştür.

Ancak Anayasa Mahkemesi'ne göre : «Anayasa'nın 5. maddesinde yer alan Türk Milletinin bağımsızlığı ilkesinin siyasi ve ekonomik

(33) Prof. Akınoğlu 3291 sayılı Yasa Fransız Anayasa Konseyine sunulsaydı «geçerliyeceği açıktır» demektedir. Bkz., Yönetim Hukuku Ölçütleri, AİD., C. 20, sayı : 3, s. 24.

bağımsızlığı içerdiği kuşkusuzdur, siyasi ve ekonomik bağımsızlık kavramlarının yalnız başlarına bir anlam ifade etmedikleri, birbirlerini tamamlayan kavramlar oldukları görüşü de doğrudur. Ancak, maliklerine aynı hak sağlamayan, konusu oldukları altyapı tesislerinin yönetiminde temsil hakkı vermeyen ve bir borç senedi niteliğinde olan (gelir ortaklığı senedi)nin yerli veya yabancı kişiler elinde olmasının Türk Milletinin bağımsızlığını zedeleyeceğini kabul etmek mümkün değildir. Öte yandan bu yolla kalkınma hedeflerine ulaşmak için ek finansman kaynakları bulma çabasının dışa bağımlılığı azaltmak yönünde sonuç doğuracağı da gözden uzak tutulmamalıdır. Burada yerli gelişirken bu kanunla kamu iktisadi kuruluşları ve iktisadi devlet teşekkülleri için hisse senedi çıkarılması ve işletme hakkı yetkisinin tanınmadığının bir kez daha belirtilmesinde yarar vardır» (s. 23) deniliyor (34).

Kararın bir başka yerinde ise «söz konusu madde... Kamu İktisadi kuruluşlarının ve İktisadi devlet teşekküllerinin satışını, bunlar için hisse senedi çıkarılmasını ve işletme hakkı verilmesini öngörmediğine göre Anayasa'nın 168. maddesine de aykırılık söz konusu değildir» (s. 24) denilmektedir (35).

Dolayısıyla, Yüksek Mahkeme'nin kararının bütünüyle (36) değerlendirilmesinden anlaşıldığı gibi, kararda «hisse senedi çıkarılması ve işletme hakkı verilmesi yetkisinin tanınmadığı» yargısı Prof. DURAN'ın haklı olarak belirttiği gibi «bir ifade zafından» doğmamaktadır (37).

Anayasa Mahkemesi'nin 2983 ve 3082 sayılı Yasaların Anayasa'ya ve Kamu Hukukunun genel ilkelerine uygunluğunu isabetle irdelleyip değerlendirdiğini savunmak mümkün değildir. «Gerçekten, 2983 sayılı Özelleştirme Kanunu'na birçok noktadan Anayasa'ya aykırılık

(34) 18.2.1985 tarih ve E. 984/9 - K. 985/4, RG., 26 Haziran 1985, sayı : 18793.

(35) Bkz. Özellikle Y. Güngör Özden (s. 29), M. Turan (s. 33) ve S. Metin'in (s. 38) karşıoy yazıları.

(36) «Kararın bundan önceki bölümlerinde de belirtildiği gibi, Kamu İktisadi Kuruluşları ve İktisadi Devlet Teşekkülleri için hisse senedi çıkarılması ve işletme hakkı verilmesi hususlarında Başbakanlık Teşkilâtı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 30. maddesine göre oluşturulan Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu yetkilidir. Toplu Konut Kamu Ortaklığı Kurulu'nun görevi, bu konularda alınacak kararları yerine getirmek üzere gerekli işlemleri yapmaktan ibarettir» denilmektedir (s. 24).

(37) Duran, loc. cit., AİD., C. 19, sayı : 2, s. 5, dipnot 3.

iddiaları yöneltmiş ve fakat bunlar açık-seçik ortaya konmadan, karmaşık ve çelişkili gerekçelerle reddedilmiştir» diyerek eleştiren (38) Prof. DURAN'a göre «Anayasa Mahkemesi, aktarılan gerekçesinde, siyasi ve iktisadi bağımsızlıkların bir bütün oluşturduğunu kabul ettiği halde, kamusal mal niteliğinde olan tüm altyapı tesisleri ve (KİK)'lerin karşılık gösterildiği 'Gelir ortaklığı senetleri'nin ve işletme haklarının yabancı kişiler eline geçmesinin 'bağımsızlığı zedeleyeceği' görüşünü reddetmektedir. Buna neden olarak, söz konusu belgenin, aynı hak sağlamayan, temsil yetkisi vermeyen bir borç senedinden ibaret olduğunu ileri sürmektedir. İşletme hakkı tanınması konusunda ise, hiçbir neden göstermemektedir. Bu demektir ki, bağımsızlığın zedelenmesi için, altyapı tesislerinin ve (KİK)'lerin mülkiyet ve yönetimlerinin tümü ile yabancıların eline geçmesi gerekir. Bu sonuca varıldığında ise iş işten geçmiş olur» (39).

Anayasa Mahkememiz 3332 sayılı şirket kurtarma yasası olarak bilinen yasayla ilgili kararında, yasanın özellikle mülkiyet hakkı ile çalışma ve sözleşme özgürlüğü konusunda getirdiği sınırlamaları Anayasa'ya aykırı bulmamıştır.

Yasanın finansman güclüğü içindeki anonim şirketlerden alacaklı olan banka veya bankaların bu alacaklarının tamamının veya bir kısmının borçlu şirketin sermayesine dönüştürülmesi yolundaki teklifine katılmayan banka ve diğer kişilerin alacaklarının faizsiz ertelenmesi, erteleme süresinin beş yılı geçmesi halinde de erteleme yılını takibeden beşinci yılın sonundan başlamak üzere kısa vadeli kredilerde uygulanan genel reeskont oranının dörtte biri kadar faiz uygulanmasına ilişkin kuralının mülkiyet hakkını ihlâl ettiği ileri sürülmüştür.

Yüksek Mahkemeye göre ise, «yasanın temel amacı finansman güclüğü içinde acze düşmüş anonim şirketlerin desteklenerek faaliyetlerine devamını sağlamaktır. Böyle bir yardım, sadece şirkete faaliyete devam imkânı vermekle kalmayarak, faaliyetin devamı ile şirket borçlarının ödenmesi de mümkün olacaktır. Daha açık bir deyişle, herhangi bir alacaklı bankanın borçlu şirkete sağlayacağı finansman desteği sayesinde, diğer alacaklı kişi ve kurumların da böyle bir destek olmasıydı, geri alınması mümkün olmayan alacaklarının geri alınmasını sağlayacaktır. Söz konusu finansman desteği uzun dönemde bütün alacaklıların lehine sonuçlar doğuracaktır. Ticari hayatı düzen-

(38) Duran, loc. cit., AİD., C. 19, sayı : 2, s. 5.

(39) Ibid., s. 7.

leyen çeşitli yasalarda bütün alacaklıların çıkarını koruyan bu tür düzenlemelere çokça rastlanmaktadır. Meselâ İcra ve İflas Kanunu'nda (kaydedilmiş olan alacakların üçte ikisine malik ve alacakların üçte ikisine balığ olan ekseriyet) tarafından imza edilmiş bir konkordatonun kabul edilmiş sayılacağı (madde 297) öngörülmüştür. Bu tür düzenlemelerin temel amacı, bütün alacaklıların uzun dönemde çıkarlarının korunmasıdır. Böyle bir düzenleme olmadığı takdirde alacağının tümünü kaybetme riski ile karşı karşıya bulunan alacaklıların alacaklarının bir süre faizsiz, bir süre de düşük oranlı da olsa faiz karşılığı ertelemek fakat mutlak bir güvence altına almak, kişilerin mülkiyet hakkının korunması olarak değerlendirilmelidir» (40).

3332 sayılı Yasa ile getirilen bu düzenleme kişileri kendileri için yararlı görmedikleri bir ilişkiye katlanmaya zorladığı gibi sözleşmeden doğan haklarının çiğnenmesine de yol açmaktadır. Ayrıca teklifte bulunanlarla katılmayanlar arasındaki farklılık Anayasa'daki eşitlik ilkesi (m. 10) ile de güç bağdaşır niteliktedir. Bu nedenlerle karara karşı oy yazan bazı üyelerin de isabetle belirttiği (41), gibi Anayasa'nın mülkiyet hakkı (m. 35) ile çalışma ve sözleşme özgürlüğü (m. 48) ile ilgili kurallarına uygun görünmemektedir.

III. EKONOMİK ALAN VE YÜRÜTMENİN GENİŞLEYEN DÜZENLEME YETKİSİ

Anayasa Mahkememiz değişik kararlarında ekonomik alanın özellikleri gereği yürütmeye geniş ve esnek düzenleme yetkisi tanınması zorunluluğunu da vurgulamaktadır. Bu konuda Yüksek Mahkeme'nin 1980 öncesi verdiği kararlarla son beş yılda verdiği kararların karşılaştırılması farklı bir yaklaşımı yansıtmaktadır.

A. HÜKÜMETLERE ESNEK VE GENİŞ YETKİ TANIMA GEREĞİ

Anayasa Mahkemesi bir yandan «çağımızda Devlet, ekonomik alana günden güne artan ölçülerde müdahale zorluğunda kalmaktadır. Kimi devlet görevlerinin yürütülmesinde özellikle ekonomik nitelik taşıyan işlerde esnek düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır» der-

(40) 21.1.1988 tarih ve E. 987/11 - K. 988/2 sayılı karar. RG., 29.3.1988, sayı : 19769, s. 42.

(41) Bkz. M. Turan'ın karşıoy yazısı, s. 61 vd.

ken (42) öte yandan Bakanlar Kuruluna dış ticaretin düzenlenmesi ile ilgili olarak tanınan yetkiler konusunda da, «Gerçekten her ülkede, önceden, gelecekteki gelişmeleri anlayıp buna göre bir takım çerçeveler çizmenin mümkün olamaması, ithalat ve ihracatın her an değişebilen şartlara tabi bulunması, hükümetlere bir takım geniş ve esnekliği olan yetkiler verilmesini zorunlu kılmıştır.

«İthalat ve ihracatla, diğer ülkelerin, Türkiye için koyduğu tahditlere karşı, Hükümetin derhal mukabil tedbirleri alması veya Türkiye'ye çok ucuza gelen ya da çok yüksek fiyatla alınan malın fiyatının ayarlanması gerekecektir.

«O halde, ülkemizde üretilen malların piyasa fiyatının teşekkülünde, ithali ve ihracı yapılan malların fiyat ve miktarının ayarlanmasında, ihraç veya ithal edilen malın satıldığı ya da alındığı ülkenin öngördüğü tedbirlerin bertaraf edilmesinde, ihracaatta tıkanıklığın meydana gelmesinin önlenmesinde Hükümet inisiyatifi elinde tutmalıdır» (43) demektedir.

Yüksek Mahkeme'nin önceki bazı kararlarında yukarıda değinildiği gibi kararlarındakinden farklı yorum getirdiğini görüyoruz. Nitekim, 933 sayılı Yasa konusunda verdiği kararda Yüksek Mahkemeye göre, «İktisadi tedbirlerin yasa kuralları ile karşılanamayacağı, bu tedbirlerin süratle alınması gerektiği düşüncesine dayandırılması dahi bugünkü iktisadi gerçeklerle, Yasama meclislerinin çalışma durumuna uygun düşmemektedir. Bir kez, her konuda alınacak iktisadi tedbirler genellikle bellidir. İktisada ilişkin yazılarda ve uzman raporlarında gösterilmiş bulunmaktadır, yoksa bunlar yeniden aranılacak, bulunacak değildir. Yapılacak iş, bilinen ve salık verilmiş olan tedbirlerden hangisinin belli durumda seçileceğidir ki, bu tedbirler yasada sayıldıktan sonra bunlardan bir veya birkaçının seçimi konusunda yürütmeye yasada belirlenecek sınırlar içinde yetki tanınabilir.

«Yasada öngörülmeyen çok önemli bir durumla karşılaşılır ya da gösterilmeyen bir tedbir zorunlu görülürse, ki bu seyrek gerçekleşecek bir olaydır, o zaman ivedilikle yasanın değiştirilmesi veya ek bir yasa çıkarılması yoluna gidilebilir. Unutulmamalıdır ki, Meclisler

(42) 18.2.1985 tarih ve E. 984/9 - K. 985/4 sayılı karar, RG., 26.6.1985, sayı : 18793, s. 26.

(43) 11.1.1985 tarih ve E. 984/6 - K. 985/1 sayılı kararı. RG., 17.6.1985, sayı : 18787, s. 7.

çoğunluğunun kamu yararı gördüğü konularda yasa değişiklikleri kısa zamanda, yasama meclislerinde yapılabilmektedir» (44).

Nitekim Anayasa Mahkemesi, özellikle ekonomik alana ilişkin olarak «işlerin katı mevzuat kurallarına uyularak yürütülmesinin güçlüğü»nü, ayrıca «bütün devlet hizmetlerinde Devlet İhale Kanunu ve Muhasebe Umumiye Kanunu'nun uygulanmasını zorunlu kılan bir anayasal kural»ın da mevcut olmadığını belirterek (45) fonları ekonomiye esnek müdahale aracı olarak görmektedir.

Yüksek Mahkemeye göre fonlar «siyasal iktidarın ekonomiye esnek müdahale araçları olarak gelişmiştir. Fon kurulurken önde gelen amaç mali mevzuatı ve bütçe sürecini bertaraf ederek uygulamaya esneklik ve çabukluk kazandırmaktır. Fonlar, Devlete kamu harcaması yapma olanağını da verdiği için kısa vadeli maliye politikası tedbirleri fonlar aracılığı ile uygulanabilmektedir» (46).

Anayasa Mahkememizin fon uygulamalarını Anayasa'ya uygun bulurken Anayasa'nın «Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir» hükmünü (m. 161/3) zorlayıcı biçimde geniş yorumladığını görüyoruz.

Nitekim, Yüksek Mahkemeye göre, «Çağımızda önemli bir kamu hizmeti niteliği kazanan 'Dış Ticaretin Düzenlenmesi' kalkınma planlarında geniş ölçüde yer alan madde politikasının takibini, fiyat istikrarının sağlanmasını, ihracat darboğazının aşılmasını, dış ticaret açığının kapatılmasını amaçlamaktadır. Bu bakımdan 'Dış Ticaretin Düzenlenmesi'nin kalkınma plan ve programları çerçevesinde 'bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler'den olduğu, 2976 sayılı Kanunun verdiği yetki ile oluşturulacak 'fon'un ise, 'kanunla konulmuş özel usul' niteliği taşıdığı kabul edilmelidir» (47).

Yüksek Mahkeme'nin bir başka kararına göre de, «Serbest bölgelerin kurulması Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ve İcra Prog-

(44) 18.2.1985 tarih ve E. 984/9 - K. 985/4 sayılı karar. RG., 26.6.1985, sayı : 18793, s. 26.

(45) 18.2.1985 tarih ve E. 984/9 - K. 985/4 sayılı karar. RG., 26.6.1985, sayı : 18793, s. 26.

(46) 20.1.1988 tarih ve E. 987/12 - K. 988/3 sayılı karar. RG., 7.10.1988, sayı : 19952, s. 15.

(47) 11.1.1985 tarih ve E. 984/6 - K. 985/1 sayılı karar. RG., 17.6.1985, sayı : 18787, s. 9.

ramında öngörölmüş bulunmaktadır. Yatırımların gelecek yıllara sı rayeti söz konusudur.

«Bu yerlerin kurulması... yapılması dış ticaretin düzenlenmesine yardımcı olacak herhangi bir faaliyetin derhal yapılması gibi zorunlu hallerde ödemelerin mali mevzuat ve bütçe prosedürü içerisinde yürütölmesinin yaratacağı sakıncalar dikkate alındığında bir özel usul olarak fon kurulması» Anayasa'ya aykırı değil (48).

Ekonomik alana ilişkin düzenlemelerde yalnızca yürütmeye geniş yetkiler tanınmakla kalmamakta yürütmenin yaptığı düzenleme lerle de mevcut veya yeni oluşturulan organlara yetki devrinde bulunarak anayasal yetki düzenine ters düşen uygulamalara yol açılmaktadır. Nitekim, idari işlemlerle oluşturulan bazı bakanlıklararası kurullara İcrai karar alma yetkilerinin tanındığı dikkat çekmektedir.

Öte yandan yasanın açıkça Bakanlar Kuruluna yetki verdiği, özellikle kişilere mali yükümlölük getiren konularda Bakanlar Kurulu'nun bu yetkisini başka idari makamlara devir yoluna gittiği sık sık görölmektedir. Örneğin Türk Parası Kıymetinin Korunması Hakkında 30 sayılı Karar (m. 24) Kararın uygulanmasını sağlayacak tedbirleri alma yetkisini verdiği gibi, Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu'na prim tahsil ederek istisnai bedelsiz ithal izni verme yetkisini de tanımaktadır

Nitekim Danıştay bu konuda verdiği kararında (49) Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılığı 30 sayılı Kararla yetkili kılınmış olsa bile, istisnai bedelsiz ithalatta Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonuna intikal ettirilecek primin, vergi ve benzeri mali yüküm dışında ek mali yüküm olması nedeniyle Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılığınca belirlenemeyeceğini söylemektedir.

Zira, Danıştay'a göre, 15.2.1984 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlöğe giren Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında 2976 sayılı Yasaya göre dış ticaret işlemleri üzerine ek mali yükümlölük koyma yetkisi Bakanlar Kuruluna tanındığına göre, artık Bakanlar Kurulu dışında bir idari merciin 1567 sayılı Yasa veya bu Yasaya göre çıkarılan kararlara dayanarak ek mali yükümlölük koyması mümkün değildir. Dolayısıyla Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılığının tebliğle prim tesbiti hukuka aykırıdır.

(48) 6.10.1986 tarih ve E. 985/21 - K. 986/23 sayılı karar. RG., 14.3.1987, sayı : 19400, s. 46.

(49) 10. D., E. 985/1048 - K. 987/1860, Danıştay Dergisi, sayı : 70-71, s. 537 vd.

Danıştay benzer tutumunu devam ettirerek, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın tebliğ çıkararak ithal malı üzerinden fon alması da hukuka aykırı bulunmuş, Müsteşarlık tebliği yetkisiz bir idarece düzenlenen işlem olarak nitelenmiştir. Ayrıca, Danıştay Bakanlar Kurulunun fon oluşturma yetkisini Başbakanlık HDTM'na devretmesinin de, mevzuatın devre izin vermemesi karşısında mümkün olmadığını kabul etmektedir (50).

SONUÇ

Başlıcalarına değindiğimiz Anayasa Mahkemesi kararlarından da görüldüğü gibi, Yüksek Mahkeme devlete ekonomik alanda geniş bir müdahale olanağı tanımakta, özellikle yürütmenin ekonomik alanı düzenlemede esnek ve etkili araçlardan yararlanması gereğini kabul etmektedir. Piyasa ekonomisinin benimsenmiş olması kamunun ekonomik alandaki müdahalelerini ve düzenleyici işlevini reddetme sonucu yaratmaz. Önemli olan kamunun ekonomik alana müdahalesinin kişilerin hak ve özgürlükleri karşısındaki sınırının iyi belirlenmesidir. Uygulama yürütmenin yalnız ekonomik alanda değil tüm alanlarda yoğun bir düzenleme içinde olduğunu göstermektedir. Yürütmenin düzenleme yetkisinin yasama yetkisi aleyhine genişlediği de bir gerçektir.

(50) 10. D., E. 985/1362 - K. 987/534, Danıştay Dergisi, sayı : 70-71, s. 647 vd.